



MEMO

Aan : Gemeente Berkelland
Van : Ferd Janssen
Betreft : Renovatie basisschool St. Jozef Rietmolen
Datum : 7 januari 2022

Inleiding

Het gebouw van de St. Jozefschool in de kern Rietmolen is toe aan (levensduur verlengde) renovatie en daartoe heeft het bevoegd gezag van deze school, de Stichting Keender, een aanvraag ingediend bij de gemeente op grond van de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Berkelland. Tussen de gemeente Berkelland en het schoolbestuur heeft overleg plaatsgevonden over de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan deze renovatie. Op initiatief van de lokalen gemeenschap is in dit kader tevens een alternatieve optie onderzocht om de school te verplaatsen naar, en te huisvesten in de Sint Caeciliakerk in Rietmolen. De haalbaarheid van deze optie is onderzocht door een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers vanuit het onderwijs en vanuit de lokale gemeenschap. Geconcludeerd is dat het huisvesten van de school in het kerkgebouw bijdraagt aan de vitalisering van de dorpskern en tevens zou de locatie van de huidige school beschikbaar komen voor herontwikkeling ten behoeve van woningbouw. In de gemaakte plannen verkrijgt een afzonderlijke stichting het eigendom van het kerkgebouw en gaat het kerkgebouw ook beheren en exploiteren en zal het gebouw vervolgens onder meer verhuren aan het schoolbestuur.

Beide plannen, de renovatie van het huidige gebouw en de huisvesting van de school in het kerkgebouw, zijn verder uitgewerkt in het kader waarvan o.a. een ontwerp is opgesteld welke is voorzien van een begroting. Door de Stichting Keender zijn beide opties vervolgens beoordeeld, onder meer aan de hand van de basis van de onderwijskundige visie van de school opgestelde ruimtelijke en functionele programma's van eisen. Daarbij heeft de Stichting Keender uiteindelijk geconcludeerd dat een renovatie van het huidige gebouw beter aansluit bij de onderwijskundige visie van de school. Daarbij is ook geconstateerd dat er bij de inpassing van de school in het kerkgebouw sprake is van het creëren van overcapaciteit ten opzichte van het genormeerde aantal vierkante meters dat voor de school noodzakelijk is en waarvoor de school van het Rijk ook bekostiging ontvangt. Niet alleen de overmaat van het gebouw, maar ook de structuur en de monumentale status brengen naar het oordeel van het schoolbestuur risico's met zich mee, zeker in het geval het schoolbestuur (mede) verantwoordelijk is voor het realiseren van een sluitende exploitatie.

In het licht van deze door het schoolbestuur uitgesproken voorkeur voor renovatie van het huidige gebouw is de vraag gesteld in hoeverre het in casu gaat om een vrije keuze van het schoolbestuur dan wel of de gemeente, mocht zij dat wensen, het schoolbestuur kan verplichten om toch het huidige gebouw te verlaten en de school te huisvesten in het kerkgebouw nadat dit is aangepast.

Bevoegdheid gemeente

Kijkend naar de rol van de gemeente ten aanzien van het primair onderwijs zoals die is neergelegd in de Wet op het primair onderwijs (Wpo) dan heeft de gemeente op basis van deze wet geen eigenstandige bevoegdheid op grond waarvan de gemeente op eigen initiatief een school kan dwingen om te verhuizen. Dat zou ook in strijd zijn met de vrijheid van onderwijs. De plek waar een school is gevestigd en het schoolgebouw waarin de school is gevestigd bepalen tenslotte ook mede de identiteit van de school en dat kan dus niet zomaar vanuit de overheid gewijzigd worden.

Kijkend naar artikel 91 van de Wpo dan dragen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders de zorgplicht voor de voorzieningen in de huisvesting van de scholen voor primair onderwijs. De taken en bevoegdheden van de gemeente zijn nader uitgewerkt in de Wet op het primair onderwijs en de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Berkelland 2019 (de Verordening). Op basis van deze regelingen kunnen schoolbesturen aanvragen indienen voor voorzieningen in de huisvesting en stelt de gemeente daarvoor middelen beschikbaar als de aanvraag voldoet aan de gestelde voorwaarden en vervolgens is het schoolbestuur weer de opdrachtgever voor het realiseren van de voorziening.

Het initiatief voor het aanvragen van een voorziening ligt dus bij het schoolbestuur. Gelet op de door het schoolbestuur uitgesproken voorkeur zal deze aanvraag dus de renovatie en aanpassing van het huidige gebouw zijn. Het schoolbestuur kan op basis van de Verordening overigens ook een aanvraag indienen om de school te huisvesten in een bestaand gebouw dat geschikt is voor het verzorgen van basisonderwijs of geschikt is te maken voor het verzorgen van basisonderwijs. Echter als die aanvraag niet wordt ingediend door het schoolbestuur, hetgeen gelet op de door de Stichting Keender geuite voorkeur ook niet waarschijnlijk is, dan kan die voorziening ook niet door de gemeente worden toegekend. De gemeente kan tenslotte alleen besluiten op aanvragen die door de schoolbesturen zijn ingediend.

Daar waar het gaat om de beoordeling van de aanvraag door het schoolbestuur heeft de gemeente overigens wel de mogelijkheid om de optie te betrekken om op een andere plek in de huisvesting van de school te voorzien. In artikel 100 van de Wpo staat namelijk dat de gemeente een aanvraag kan weigeren als op een andere wijze dan door het schoolbestuur gewenst redelijkerwijs in de behoefte aan huisvesting kan worden voorzien, onder meer doordat binnen redelijke afstand van de gewenste plaats van de voorziening gebruik dan wel medegebruik mogelijk is, of een reeds voor bekostiging in aanmerking gebracht gebouw of deel daarvan beschikbaar komt. Indien er dus een ander voor het verzorgen van onderwijs geschikt gebouw in gebruik kan worden gegeven door de gemeente, is dat een grond om een aanvraag van een schoolbestuur af te wijzen. Dat betekent echter niet dat de gemeente daarmee ook de school kan dwingen om daadwerkelijk te verhuizen. Het schoolbestuur kan er namelijk ook voor kiezen om de aanvraag dan in te trekken en daardoor gebruik te blijven maken van het huidige gebouw.

Overigens is het in casu de vraag of de gemeente de aanvraag kan afwijzen op de hiervoor genoemde grond. Het kerkgebouw is tenslotte nog niet geschikt om in gebruik te geven aan de school. Daarvoor is nog een aanzienlijke verbouwing noodzakelijk, waarvoor de gemeente een lening en een krediet dient te verstrekken. Voor de gemeente is het echter een risico om dit soort middelen beschikbaar te stellen zonder dat het schoolbestuur vooraf instemt met de verhuizing naar het kerkgebouw. Er zijn elders in het land voorbeelden van gebouwen waarin door de gemeente is geïnvesteerd zonder aanvraag of akkoord van het schoolbestuur en waarbij het de gemeente na realisatie niet is gelukt om de school daarnaartoe te laten verhuizen. Dit omdat de

gemeente daartoe zoals hierboven reeds is aangegeven geen bevoegdheid is toegekend in de onderwijswetgeving.

Eigendom

Conform artikel 103 van de Wpo is het bevoegd gezag van een school de bouwheer van een voorziening in de huisvesting tenzij hierover met het college van burgemeester en wethouders anders wordt overeengekomen. Na realisatie van de voorziening wordt volgens tweede lid van dit artikel de school en het terrein in eigendom overgedragen, tenzij het college van burgemeester en wethouders en het bevoegd gezag anders overeenkomen. Indien het gebouw niet voldoet aan de eisen voor eigendomsoverdracht dan kan het college van burgemeester en wethouders volgens lid 3 van artikel 103 van de Wpo het gebouw in gebruik geven aan de school.

Ten aanzien van het gebruik van het kerkgebouw in Rietmolen door de school wordt voorgesteld dat de school gaat huren van de stichting die het gebouw in eigendom krijgt en het gebouw gaat beheren. Dit is dus een afwijking van de hoofdregel zoals neergelegd in artikel 103 lid 2 Wpo, namelijk dat het schoolbestuur eigenaar wordt van het schoolgebouw. Ook is er in dat geval geen sprake van een ingebruikgeving door de gemeente als bedoeld in lid 3 van artikel 103 Wpo. Een ingebruikgeving door de gemeente die zijn basis vindt in de Wet op het primair onderwijs en daarmee een bestuursrechtelijke basis kent is namelijk niet gelijk te schakelen met een civielrechtelijke huur-/gebruiksovereenkomst met een particuliere stichting. Artikel 103 lid 2 Wpo biedt weliswaar wel de mogelijkheid voor een dergelijke constructie, echter wel alleen indien daarover overeenstemming bestaat met het schoolbestuur. Een dergelijk construct kan dus niet eenzijdig door de gemeente aan een schoolbestuur worden opgelegd. Zeker daar waar het gaat om vraagstukken zoals hoe vanuit de particuliere beheersstichting wordt omgegaan met de rechten en plichten vanuit de Wpo en de Verordening, waar het exploitatierisico ligt en op welke wijze de rechtsbescherming is geregeld, is het noodzakelijk om overeenstemming te bereiken tussen schoolbestuur, de beheersstichting en de gemeente.

Investering

In de voorstellen ten aanzien van het huisvesten van de school in de kerk wordt ook voorzien in een eigen bijdrage van het schoolbestuur. Een dergelijke eigen bijdrage kan het schoolbestuur op grond van de Wpo en de vigerende Verordening niet vanuit de gemeente worden opgelegd en is dus een vrijwillige keuze van het schoolbestuur. Het schoolbestuur kan er dus voor kiezen om ten aanzien van het ene project wel en ten aanzien van het andere project geen eigen bijdrage te leveren.

Bij die keuze is ook het volgende van belang. Het in gebruik geven van een bestaand gebouw aan een school is een voorziening waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. De kosten om het gebouw geschikt te maken om in gebruik te kunnen geven aan de school zijn dan ook in principe voor rekening van de gemeente. Voor het primair onderwijs geldt nog steeds een investeringsverbod in huisvesting. Een schoolbestuur mag niet investeren in huisvestingsvoorzieningen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Nog los van de eenmalige eigen bijdrage van het schoolbestuur van € 150.000,-, is er ook een resultaatbegroting gemaakt waarbij het schoolbestuur jaarlijks de MI-vergoeding dient in te brengen. Echter als uitgaven in die begroting is ook de aflossing opgenomen van de lening die wordt aangegeven om de verbouwing van de kerk te kunnen financieren. Echter vanuit de MI-bekostiging van de school mag daaruit gelet op het investeringsverbod niet aan bijgedragen worden.

Voor wat betreft de eenmalige bijdrage kan nog het volgende opgemerkt worden. Een schoolbestuur mag alleen zelf investeren in voorzieningen voor zover die voorzieningen uitstijgen boven de normen van het Bouwbesluit, de gemeente heeft tenslotte de verantwoordelijkheid een gebouw beschikbaar te stellen dat

voldoet aan de normen van het Bouwbesluit, en deze ten goede komen van de exploitatie van de school zoals in duurzaamheidsmaatregelen en/of exploitatieverlagende maatregelen. Het schoolbestuur zal dus moeten aantonen dat de eigen bijdrage wordt besteed aan dergelijke maatregelen, anders loopt het schoolbestuur het risico dat bekostiging waaruit deze investeringen zijn gefinancierd worden teruggevorderd door het Rijk.

Ten aanzien van de renovatie van het huidige gebouw van de St. Jozefschool is de eigen bijdrage goed te verantwoorden voor zover de renovatie van het huidige gebouw deels kan geschaard worden onder periodiek onderhoud hetgeen een voorziening is waarvoor het schoolbestuur al de verantwoordelijkheid draagt.